

· 专 题 ·

共同治理视角下我国高校法人 所有权及其治理机制的构建

刘 强

(厦门大学 教育研究院 高等教育质量建设协同创新中心 福建 厦门 361005)

摘要 :长期以来 ,囿于学校法人财产权观念滞后和制度建设不到位等一系列原因 ,政府主导下的所有权与经营权相分离的改革导致高校法人财产权陷入虚置状态 ,并进一步加剧了出资者所有权对法人财产权的控制问题 ,导致学校法人主体地位渐趋流于形式。为此 ,确立高校法人所有权 ,赋予高校法人对学校财产享有完整的财产权能 ,并以学校法人财产为限独立承担民事责任 ,是市场经济体制下贯彻落实高校法人主体地位的根本举措。确立高校法人所有权 ,需要明确高校法人所有权的内涵 ,厘清出资者、学校法人等产权主体之间的权责关系 ,以及建构基于高校法人所有权的高校法人共同治理机制 ,以最终实现高校依法自主自主办学。

关键词 法人财产 财产所有权 共同治理 高校法人

DOI:10.13397/j.cnki.fef.2017.06.005

**The Establishment of Corporate Ownership and Governance Mechanism for Chinese Universities:
The Perspective of Common Governance**

LIU Qiang

(Collaborative Innovation Center for Higher Education Quality Construction ,
Xiamen University ,Xiamen 361005 ,Fujian ,China)

Abstract: For a long time, due to the slow transformation of government functions and the absence of corporate property right conception and so on, the reform of property right system featured by the separation of ownership and management under the leadership of government has led to the empty state of university's corporate property rights and more stringent corporate property rights controlled by contributors. In a market economy, it is fundamental to the establishment of university's corporate status to endow university corporate with complete property rights to the school property, and bear civil liabilities independently limited to the school property. In order to establish the property ownership of university and finally realize university autonomy, it is imperative to clearly define the connotations of corporate ownership, to clarify the relationship of rights and duties between investors and school corporate, and to establish common governance mechanism based on corporate ownership.

Key words: Corporate Property; Corporate Ownership; Common Governance; University Corporate

近些年来,随着国家市场经济体制改革日渐深化,我国高校管理体制从上到下进行了一系列深层变革。如,在高校产权制度方面,我国政府在大力推进高校产权的“市场化”外,还推进高校所有权与经营权相分离。这一方面构建了“国家统一所有,财政部综合管理,教育部监督管理,高校具体管理”的国有资产管理体制;另一方面通过推动政府职能转变和高校管理体制变革,逐步扩大了高校办学自主权。然而,在我国政校关系尚未厘清的背景下,高校所有权与经营权相分离的改革并未取得实质性进展,反而加剧了出资者所有权对学校法人财产的控制问题。另外,高校财产所有权与经营权相分离也带来一系列的委托代理问题,如校长盲目投资、重复建设等。因此,如何深化高校产权制度改革,推进高校法人制度建设成为新时期我国深化高等教育改革的重要命题。为此,笔者从破解高校所有权与经营权分离难题和落实学校法人主体地位出发,提出确立高校法人所有权,并通过构建法人共同治理机制实现高校法人所有权与经营权相统一,进而实现高校法人依法自主独立办学。

一、高校法人所有权的基本内涵

在倡导法治的现代社会,确立高校法人地位,运用法人制度来处理高校与政府、社会之间的关系已经成为世界各国的共同做法。而要确立高校法人地位,必须要赋予高校法人所有权。因为财产权利是高校法人民事权利的重要内容,也是高校法人履行民事责任的重要基础。否则,高校就难以成为独立的法人实体,也就难以实现“育人”和“求真”的核心使命。因此,明确高校法人所有权的内涵,是确立高校法人所有权的认识论前提。

(一)高校法人通过产权交易获得财产所有权

高校法人所有权的物质基础就在于高校拥有的法人财产,它是指高校法人依法自主从事办学活动并能够承担民事责任的财产。具体来说,高校法人财产既包括法人设立时出资者投入的资产,如资金、土地、房产等,也包括高校经营过程中所积累的资产,如学费、学校专利转让收入、学校品牌声誉等,它们共同构成高校法人财产^[1]。从本质上来讲,高校法人财产实际上是出资者等产权主体与高校法人进行产权交易的结果,高校法人通过所有权让渡或交换获得财产所有权。与“所有权与经营权相分离”不同,高校法人并非通过内部的委托代理获得法人财产经营权,而是通过所有权让渡取得财产所有权,因为高校作为独立的法

人主体,与出资者构成平等的产权交易关系,而非内部的委托代理关系。至于产权交易的方式,可以是等价交换,也可以是无偿捐赠,抑或是购买服务,总之形式多样。如此一来,政府财政资助和社会慈善捐赠在本质上都属于产权交易的范畴,理应由高校法人享有财产所有权。

具体来说,政府的财政资助主要是国家为了促进某项社会公益事业而进行的经济促进措施,属于典型的“经济行政行为”^[2]。无论是政府提供的财政补贴、绩效奖励、低息贷款等经济援助,还是税收优惠、收费优惠等减轻负担的经济促进措施都不意味着国家(政府)可以由此获得受资助者(高校)财产的所有权或者其他财产权利(或相应的财产份额),而受资助者(高校)负有按照国家促进经济行政行为的目的是要求、合理有效地分配和使用这些财产的义务。因此,无论是从公法上还是从私法上国家给予高校经济资助从来都不是国家取得某种财产权利的依据。况且,政府给予高校经济资助并不是毫无目的的资助,而是基于高校具有人才培养、科学研究、社会服务等诸多社会职能而给予的经济支持。换言之,政府对高校给予经济资助主要是为了获得高校所能提供的各项社会公共服务,而不是为了获取经济回报。当然,这种经济资助行为实际上是一种产权交易行为,以牺牲原有财产所有权为代价来换取高校提供的公共服务,满足社会公共服务需求。针对某些高校可能违反契约约定、滥用财产权利、违规借贷抵押等现象,政府可以制定专门的资产使用规则来约束高校的违规行为,但并不能以此为依据剥夺高校法人的财产所有权。

同样,社会捐赠也属于产权交易的范畴,只不过捐赠者要以自愿放弃所有权为代价,无偿资助或有条件支持高校发展。依照《公益事业捐赠法》的有关规定,受赠者须依照捐赠者的意愿和捐赠协议的有关规定来使用和处分财产,将捐赠财产用于符合捐赠者意志的公益事业中,不得用于其他非公益目的。这一规定虽然明确了捐赠资产的性质和用途,但并没有明确捐赠财产的所有权归属。就捐助行为的发生过程来看,捐赠者在捐赠中自愿放弃财产所有权,这并不意味着财产所有权的消失,而是将财产所有权让渡给了受赠者,受赠者享有包括所有权在内的财产权利。但是在使用权、处分权等方面要受到捐赠协议约束,以保证捐赠财产用于公益事业中,实现捐赠者的公共意志^[4]。至于高校获得的事业收入,如学费收入、专利转让收入、咨询服务收入等是高校通过提供公共服务获

得的经济回报或补偿,它们作为高校法人财产的重要组成部分理应归高校法人所有。总体来看,高校法人财产是通过高校法人与其他产权主体进行产权交易的结果,高校法人通过所有权交易获得对高校法人财产的所有权,使高校法人能够在产权交易中以自己名义享有完整的财产权利和独立承担民事责任^[5]。

(二)高校法人对法人财产享有完整的财产权能

我国《民法通则》等法律已经承认了高校法人地位,而且高校作为独立法人也理应享有包括财产权利等在内的民事权利。但是,我国《教育法》《高等教育法》和《民办教育促进法》等教育法规虽承认了高校的法人财产权,但并未明确高校法人享有哪些财产权能,只是用“依法管理和使用”来界定。

我国政府颁布的《事业单位国有资产管理暂行办法》《教育部属高校国有资产管理暂行办法》等行政规章,明确规定对高校国有资产实行“国家统一所有,财政部综合管理,教育部监督管理,高校具体管理”的管理体制,即学校资产中的国有资产归国家统一所有,高校享有占有权、使用权和依照有关规定处分等财产权利。很显然,我国高校对国有资产的财产权利受到国有资产管理体制的严格约束,法人财产权能并不充分,如高校使用权、收益权和处分权都受到教育法规的严格限制。特别是在高等教育与市场经济联系紧密的当下,高校面向社会和市场提供一系列的技术咨询、专利转让等服务性活动,并借此来拓宽办学经费,高校法人享有收益权已成事实。然而,目前我国法律对高校收益权的“冷漠”态度不仅与高校办学实践不符,也与高校法人财产权的完整性不符。相反,这会导致高校产权激励机制失效,难以激发高校办学的积极性,无法释放高校办学活力。因为从产权的价值来说,承认高校法人的收益权实际上是对高校办学行为的一种激励。若高校法人不享有完整的收益权,就无法发挥高校产权的激励和约束作用。

从高校法人所有权的获取方式来看,高校法人是通过让渡所有权获得了法人所有权。这就意味着高校法人享有占有权、使用权、处分权和收益权等完整的财产权利。这也是财产所有权与经营权、管理使用权最为本质的区别。因为“一个没有财产所有权的法人,也就是一个不享有民事权利的法人,一个没有民事权利能力的法人,也就谈不上它是一个真正的法人”^[6]。

(三)高校法人以法人财产为限独立承担民事责任

在法人制度中,法人责任是构成法人制度的基本要素,影响着法人制度的运行。法人能否独立承担责任和

法人成员是否承担有限责任成为各国衡量法人组织是否成立的基本标志,决定着法人人格能否独立和法人地位能否真正落实。在企业法人制度中,法人责任制是企业破产制度的法律基础。我国《民法通则》也将“法人独立承担民事责任”作为法人资格成立的基本要件之一。

一般来说,法人责任制度主要涉及法人的独立责任和法人成员的有限责任两个方面。法人的独立责任是指法人以其自身所拥有的财产为限独立承担民事责任,若超出法人财产范围,法人无须承担责任。换言之,法人作为独立的民事主体,拥有独立的法律人格和法人财产,不仅独自享有完整的财产权利,而且也独立承担民事责任,这也是区别于其他非法人组织的根本特征。而法人成员的有限责任是指法人成员以其出资财产为限承担民事责任,亦即“出资者的有限责任”。当然,出资者只有按时、足额履行出资义务时,出资者才不需承担法律责任,否则出资者就需要承担相应的民事责任。因此,出资者的有限责任实际上是一种出资责任,由法人以其出资者投入的资产为限承担民事责任^{[7]272-278}。

有关学校法人责任,我国《教育法》《高等教育法》等教育法规都有明确规定。如《教育法》第30条规定:“学校及其他教育机构在民事活动中依法享有民事权利,承担民事责任”等。但对我国学校法人所承担之民事责任缺少了“独立承担”这一表达用语。这完全是立法者有意为之,意在限制学校法人的民事权利能力和民事责任能力。一方面是考虑到学校教育的特殊性及其对公共利益的重大影响,学校尚无独立承担民事责任的能力;另一方面是因为公立高校资产归国家所有,因而有必要限制其民事能力。相反,立法者对校办企业则明确要求其独立承担民事责任。也正因为如此,我国高校法人地位备受质疑,只能算是民事能力不完全的“准法人”^[8]。因此,确立高校法人所有权,也就意味着高校法人要以法人财产为限独立承担民事责任。

(四)高校法人所有权的本质是完全的支配权

高校法人所有权是指高校法人对法人财产享有所有权。所有权是大陆法系特有的物权概念。一般来说,“物权是权利人直接支配物,享受其利益并排斥他人干涉的权利。这些内容源于物权的排他属性,此乃物权之本质所在”。而在物权体系中,所有权是物权中最彻底和最充分的财产权利,一切其他物权或限制物权从属于“所有权”^[9]。由此而论,法人所有权首先是一种归属性权利,由法律赋予权利人(高校法

人)直接支配力,也就是说物权人(高校法人)可以依照自己的意思享受物的利益(包含使用价值和交换价值)。不论是自物权还是他物权,法人在法人存续期间均具有完全的支配力,享有对法人财产的所有财产权利。其次,法人所有权是一种排他性权利,它意味着物权人(高校法人)有权排斥其他任何人对其物权的非法干涉,并且在同一物上不能同时存在相容或不相容的两个及两个以上的物权。也就是说,在高校法人存续期间,任何组织和个人尤其是出资者都不能从高校法人资产中抽回任何财产,也不能以任何名义直接干预高校法人财产权利的行使。特别是当法人财产权利遭到不正当或非法侵害时,高校法人有权通过行使物上请求权,要求财产所有权恢复到圆满状态。最后,高校法人所有权是一种完全的支配权,这也是高校法人所有权区别于经营权等其他财产权利的本质所在。与“经营权”这一“两项半权”不同,所有权在本质上不是占有权、使用权、处分权和收益权等权能的加总,而是一种融为一体的财产权利,对物享有独立完全的支配权。高校法人通过对法人财产的全面支配,不仅可以享受法人财产的使用价值和交换价值,而且可以排除包括国家(政府)等在内的任何其他主体的直接支配。至于出资者则可以以法人成员的身份通过法人共同治理机制参与高校法人财产权的行使,而不是以所有者名义直接支配高校法人财产^[10]。

综上所述,高校法人通过产权交易获得法人所有权,意味着高校法人对法人财产享有包括占有权、使用权、处分权和收益权等在内的一系列完整的财产权利,同时高校法人还要以法人财产为限独立承担民事责任。因而,从本质上来说,确立高校法人所有权,也就意味着高校法人享有对法人财产的完全支配权。

二、高校法人所有权及其相关权利的形成

通常而言,产权就是围绕财产而结成的一系列权责关系。高校法人财产权不仅要揭示高校法人对法人财产的权责关系,而且还要处理好出资者和高校法人的权责关系。同样,确立高校法人所有权也要处理好高校法人对法人财产、出资者和高校法人的权责关系。其中,高校法人对法人财产的权责关系已有阐释,在此不再赘述。至于出资者和高校法人的权责关系,在国有资产中又表现为国家所有权和高校法人所有权之间的关系。

(一) 出资者所有权的让渡和高校法人所有权的形成

事实上,高校法人所有权的确立就是出资者所有权的让渡和股东权利的形成,核心是出资者和高校法人的权责关系。在高校法人和法人财产尚未形成之前,出资者对原有财产享有财产所有权,可以随所有者意志任意支配。而当出资者将原有财产的所有权以无偿或有偿形式让渡给高校法人时,高校法人便代替原出资者对其财产行使财产所有权,而此时出资者不再享有财产所有权。或者说,出资者不再享有实物形态的所有权,因为财产所有权形态已经出现分离,“实物形态的所有权”归高校法人拥有,出资者保留价值形态的所有权——“股权”。这也就意味着法人存续期间出资者不能从法人财产中抽离任何财产,因为出资者在完成出资行为以后,出资者便丧失其对原有财产的所有权,原有财产已经成为法人财产的一部分,脱离出资者而独立存在^[11]。但是,出资者仍然可以以原始出资者身份作为法人成员,享有社员权利,被包含在“股权”范畴之中。从表面上看,出资者丧失财产所有权,财产权利明显弱化。但实际上,所有权的“股权化”并没有使出资者权利弱化,相反还得到了强化,让所有权的权能行使更加专业化,提高了产权的运行效能^[12]。因为出资者不再像所有者那样将所有权等财产权利集于一身,而是将财产权利交由专业人士来行使特定的财产权能,并通过法人共同治理机制参与法人所有权的行使,群策群力,提高产权治理的专业化水平。简言之,高校法人成立以后,高校法人对法人财产享有财产所有权,而出资者则以法人成员身份享有“股东权利”^[13]。由此,出资者和高校法人的权责关系更加清晰,提高了高校产权的运行效益。

(二) 出资者权利形态的分离和股东权利的形成

在经济学研究中,学者们围绕股权的性质展开了一系列探讨,如“所有权说”“债权说”“社员权说”“综合权利说”等多种观点,但只有“综合权利说”准确地揭示了“股权”复杂多样的特性,即股权是一种“以价值形态存在的、具有债权及所有权、人身权等方面某些属性的综合性权利”^[14]。另外,股权的多样性还表现在权利来源、表现形式和权利内容等多个方面。就股权的内容而言,股权既包括财产性质的权利,如利润分配请求权、剩余财产索取权、股份转让权等自益权;也包括非财产性质的权利,是指出资者以法人成员身份享有参与法人事务管理的权利,如决策权、咨询权、知情权等共益权^{[7]221-229}。

细而言之,股权在不同性质的高校也表现出明显的差异。在非营利性高校中,高校办学不能以“营利”为

目的,受“剩余非分配”原则的约束,不能对法人财产及其剩余进行分配,也不能将其转变为私人资产^[15]。也就是说,非营利性高校的股权不包括“利润分配权”等自益权,但仍然包括共益权。另外,非营利性高校还可根据产权交易主体所签订的交易契约来明确在高校法人依法撤销、解散以后出资者是否享有“剩余财产的终极所有权”,但是并不包含“利润分配请求权”等自益权。这是针对目前我国民办高校“投资办学”的特殊性和办学定位不清等现实情况所给予的特别考虑。也就是说,承认出资者的剩余财产所有权,允许民办学校出资者在高校法人依法撤销、解散以后依法从学校清算后的剩余财产中收回其初始投资部分及其增值部分,有利于保护民办学校出资者的合法财产权利和社会资本参与民办高校发展的积极性。但对营利性高校来说,高校投资者享有包括自益权和共益权等在内的全部股权。如此来看,出资者尽管在所有权让渡过程中丧失了财产所有权,但他们仍然享有股权,并以此实现对法人财产的间接支配,通过法人共同治理机制行使法人财产权利。

(三)国家所有权的相对化和高校法人所有权的确立

对公办高校来说,政府是公办高校的主要出资者,学校产权归国家所有。因而,公办高校确立法人所有权还需处理好国家所有权和法人所有权之间的关系。在两权分离的改革逻辑下,公办高校的“经营权”实际上是从国家所有权中分割出的占有权、使用权和部分处分权的重新组合,俗称“两项半权”^[10]。在这里,只有国家及其政府代表享有财产所有权,任何个人和组织都不能代表全民行使国家所有权。由此,国家所有权被绝对化,公办高校中的所有财产均归国家所有,它将产权客体的范围无限制地延伸,而且政府倚仗着手中的行政权和财产权,将财产权能无限制地拓展,致使高校财产权利和办学自主权流于形式,高校法人主体地位“有名无实”。当然,国家所有权对保证高等教育公益性发挥着重要作用。国家作为公共利益的代表,国有产权的存在能够为高等教育的公益性提供坚实的物质保障。

针对上述问题,我们要着力推进高校现代产权制度建设,推动国家所有权相对化,确立高校法人所有权。具体来说,通过产权交易实现国家所有权向高校法人所有权的顺利让渡,将国家所有权限制在股权范围内,通过法人共同治理机制行使股权,从而避免政府对高校财产权的直接干预。另外,要建立专门的国有资产管理机构,代行国家所有权,将所有者权利从

政府职能中剥离出来,实现政资分开和政校分离。由此,国家作为公办高校出资者享有股权,而高校法人则享有财产所有权。对此,有学者认为,“确立高校法人所有权无异于否定国家所有权,在公办高校中推行国有产权的私有化运动”^[16]。其实,这是对高校法人所有权的曲解。首先,高校法人财产在本质上与国有资产一样,属于共有财产,归法人共同所有,它们都是为了满足社会对高等教育的公共服务需求,实现社会公共利益的最大化^[16]。其次,国家所有权在将财产所有权让渡给高校法人以后,国家所有权并未消失,而是以股权的形式继续存在。最后,高校法人依法撤销、解散后,国家作为原始出资者享有对剩余财产的索取权,对高校法人清算后的剩余财产享有完全的支配权。因此,确立高校法人所有权并不是否定国家所有权,更不是在公办高校中推行国有资产私有化。

综上所述,确立高校法人所有权需要处理好高校法人与出资者之间的权责关系,厘清出资者权利从所有权向股权的过渡过程,理顺国家所有权和高校法人所有权之间的权利关系,消除对公办高校确立法人所有权就是推行国有产权私有化的误解。在此基础上,逐步探索和完善高校法人共同治理机制,实现高校依法独立自主办学。

三、高校法人所有权的确立及其治理机制的构建

落实高校法人地位不仅要确立高校法人所有权,而且要完善高校法人共同治理机制。具体来说,确立高校法人所有权,就是要厘清各自的产权关系,明确各自的权责利,为高校构建法人共同治理机制、完善法人治理结构奠定产权基础。而高校法人地位的落实则有赖于高校法人产权结构的合理安排,有赖于高校法人治理机制的良性运转。

(一)高校法人所有权的确立:“两权统一”基础上的“四权分离”

囿于政府职能转变滞后和学校法人财产权观念淡薄等原因,高校所有权与经营权相分离的改革未能从根本上解决高校法人地位问题,无法摆脱政府和社会等出资者对法人财产权的干涉。因此,确立高校法人所有权已然成为我国高校建设现代产权制度和完善高校法人制度的重要举措。与“所有权与经营权相分离”不同,确立高校法人所有权实际上是将出资者所有权让渡给高校法人,在学校法人内部实现所有权与经营权的有机统一,让高校成为完全意义上的办学主体,实现依法独立自主办学^[17]。换言之,高校确立法

人所有权也就意味着高校法人对法人财产享有完全的支配权,而政府和社会等学校出资者只能通过法人共同治理机制行使法人财产权,并接受其他产权主体的制衡和约束。

具体来说,高校要健全和完善学校法人治理结构,在学校法人内部实现决策权、执行权、监督权和学术权的合理配置和有效制衡。如,公办高校实行党委领导下的校长负责制,民办学校实行董事会领导下的校长负责制,公办学校党委和民办学校董事会作为学校领导机构是高校法人意志的形成机关和最高权力机构,对高校法人事务行使最高决策权;以校长为首的行政管理机构是高校法人意志的执行管理机构,负责高校法人意志的具体执行;监事会是高校法人内部的监督机构,负责对法人意志的执行情况进行监督。另外,基于高校作为学术组织的本质属性,应当充分发挥学术委员会在高校法人治理结构中关键性作用。学术委员会作为学术意志的形成和表示机构,对高校学术事务行使决策、审议、评定和咨询等职权。总之,确立高校法人所有权,意味着所有权和经营权相统一,在此基础上构建法人共同治理机制,在高校内部实现决策权、执行权、监督权和学术权的合理配置和有效制衡,真正落实高校的法人主体地位。

(二)法人意志的形成和最高权力机构的决策权

对高校而言,高校法人是高校法人财产的实际所有者,行使法人所有权,享有民事权利和承担民事责任。与自然人不同,法人作为“权利主体之法律上的组织体”,法人意志要通过法人机关来表示和实现^[18]。如,高校法人意志的形成是通过高校法人的权力机关(决策机构)来实现,如民办学校的董事会和公办高校的党委等作为学校法人的最高决策(权力)机关,在学校法人治理结构中居于最高地位,是学校的领导核心,“着眼全域、总揽全局、沟通内外、联结上下、整合各方”^[19],对高校重大事项行使统筹决策权。

“法人者,乃团体人格也。”^[7]既然董事会或党委等权力机构代表高校法人意志,行使高校法人所有权。那么,哪些群体可以反映高校法人的集体意志?依据利益相关者理论,高校属于典型的利益相关者组织,高校法人应当充分反映各利益相关者群体的意志。而且,随着高校经费来源愈来愈多元化和高校与社会联系的日益密切,高校法人意志不能只遵从政府等出资者的意志,还要充分反映社会人士、学校职员、师生等众多群体的意志,力图彰显高校法人意志的广泛性、代表性和公共性。换言之,高校不再由某一群体

所有,而是由众多利益相关者群体共同拥有,高校法人权力机关应当由学校出资者、政府官员、社会人士、学校管理人员、师生代表等组成,代表法人意志共同行使决策权,彼此之间形成相互协调和制衡作用,实现高校法人的共同治理^[20]。

(三)法人意志的执行和行政管理机构的执行权

高校法人意志的实现需要通过以校长为首的学校行政管理机关来予以贯彻执行,它们在最高权力机关的领导下负责拟定、组织和落实学校通过的各项决议。而校长作为学校的法定代表人,在学校党委或董事会的领导下全面负责学校的教学、科研和其他管理工作,行使行政管理职权。简言之,以校长为首的行政管理系统负责贯彻和执行学校法人意志,行使行政管理权力,对董事会或党委等学校最高权力机构负责。

(四)法人意志的保障和监事会的监督权

高校法人意志的落实除了依靠行政管理机构的坚定执行以外,还需要凭借监事会对高校法人意志的决策和执行过程进行监督。这不仅是出于完善高校法人治理结构的需要,也是维护利益相关者群体利益的需要,更是提升我国高校自我管理效能的需要^[21]。一般而言,高校法人监督机制主要包括外部监督机制和内部监督机制,其中监事会是高校法人自我监督机制的重要组成部分。与英美等发达国家拥有相对完善的监督机制不同,我国高校监督机制尚不健全,监督效能疲软无力,无法发挥监督和制衡其他权力主体的作用。在运行模式上,考虑到高校法人目标追求和治理结构等方面的特殊性,高校法人主要采取利益相关者模式,由各利益相关者群体代表共同组成监事会,对法人意志的形成和执行过程进行监督。具体来说,高校既可采取在董事会或党委等最高权力机关内部设立监事会的上下级制模式,也可采取与董事会等最高权力机关并行设立的模式。但与前者相比,后者更有助于监事会对校董会等决策机关形成有效制衡,能有效解决监事会的非独立性问题。对此,高校要充分考虑学校法人属性、办学目标、权力配置等方面的差异,依据学校法人治理的实际需求科学设计法人监督模式。如,非营利性高校可采取校董会与监事会并行设立的模式,由各利益相关者群体代表对高校法人治理进行有效监督,确保学校法人意志的顺利实现;营利性高校可在校董会内部设立监事会,保障学校出资者的合法权益。

(五)学术意志的表达和学术委员会的学术权

从本质上来说,高校是以追求知识和探求真理为

己任的学术组织。高校构建法人治理结构的最终目标是为了实现高校自治,保障学术自由和促进学术创新。因而,“学术自由”是高校法人的核心意志,是高校法人的“灵魂”所在。为此,新修订的《中华人民共和国高等教育法》第四十二条新增了有关高校学术委员会职责的条款,明确高校设立学术委员会,统筹行使学术事务的咨询、审议和评定等职权,以确保学校法人学术意志的顺利表达。但是,我国高校学术权利的合法性通常来自于法律法规的授权和权力部门的认可,而不是高校遵循高等教育逻辑自发生成的结果。由此一来,高校学术权利的实现程度和学术委员会作用的功能发挥取决于高校法人治理结构的完善程度和高校管理体制改革的推进程度^[22]。也就是说,高校法人学术意志的形成和充分表达需要处理好学术委员会与法人意志形成机关、法人意志执行机关等之间的权责关系,法人意志监督机构也要充分发挥其监督职权,保障学术委员会作为最高学术权力机构的地位及其职权的充分行使。同样,学术委员会自身也要加强制度建设和组织建设等,完善委员回避制度、申请复议制度、信息公开制度等,理顺学术委员会与教学评定委员会等下位委员会间关系,避免组织职权的交叉和重叠,健全学术委员会的委员遴选规则、议事规则等^[23]。

综上所述,无论是公办高校还是民办高校,它们作为独立的法人实体,理应享有法人所有权等民事权利,在民事活动中独立承担民事责任。为此,明确高校法人所有权内涵,厘清政府和社会等出资者与高校法人之间的财产权责关系,以高校法人所有权为基础构建高校法人共同治理机制,进而确立高校法人所有权、落实高校法人主体地位是实现我国高校法人依法自主办学的重要举措^[24]。

参考文献

- [1]柳经纬.财产权与法人财产权[J].中国经济问题,1996(3):1-7.
- [2]黄少安.关于产权理论与产权制度改革的几个问题[J].学术月刊,1997(6):45-51.
- [3]虞宁宁,刘强.澳大利亚高等教育经费政策体系解析[J].济南大学学报(社会科学版),2017(4):149-158.
- [4]赵庆年,孙登林.第三部门视野中的教育产权分析[J].煤炭高等教育,2003(2):40-43.
- [5]吕长江,杜明娥.明确学校法人财产权才能建立现代大学制度[N].学习时报,2012-03-19(8).
- [6]柴振国.论企业法人所有权[J].河北学刊,1994(6):20-25.
- [7]江平.法人制度论[M].北京:中国政法大学出版社,1994.
- [8]胡劲松,葛新斌.关于我国学校“法人地位”的法理分析[J].教育理论与实践,2001(6):19-24.
- [9]李永福.所有权与经营权分离问题的比较法学思考[J].北京社会科学,1989(1):153-157.
- [10]孔祥俊.企业法人财产权研究——从经营权、法人财产权到法人所有权的必然走向[J].中国人民大学学报,1996(3):52-61.
- [11]冯根福.现代公司法人所有权安排的特征、原则和框架[J].经济学家,1997(5):39-49.
- [12]黄少安.股份制的实施与产权形态的变化[J].江汉论坛,1994(5):25-30.
- [13]金锦萍.非营利法人治理结构研究[M].北京:北京大学出版社,2005:49.
- [14]王建平.法人财产权研究[J].经济学家,1996(4):90-94.
- [15]王名.非营利组织概论[M].北京:中国人民大学出版社,2002:3.
- [16]胡骏轩,张晓远.论《物权法》之国家所有权的实质与国有企业国家所有权的行使[J].经济与法,2013(7):189-192.
- [17]李建兰.关于两权分离理论与国有产权制度改革的思考[J].理论与改革,1994(11):23-25.
- [18]郑云瑞.民法总论(第三版)[M].北京:北京大学出版社,2009:170.
- [19]陈金圣.关于高校党委领导权责及其实现问题的思考——对《高校党委领导下的校长负责制实施意见》的解读和增补[J].复旦教育论坛,2015(5):11-18.
- [20]李福华.利益相关者理论与大学管理体制创新[J].教育研究,2007(7):36-39.
- [21]王英,金保华.民办高校监事会制度研究[J].北京教育(高教),2013(12):48-50.
- [22]别敦荣.大学学术委员会的性质及其运行要求[J].中国高等教育,2014(8):27-30.
- [23]湛中乐,王春蕾.大学治理中的学术委员会制度建设[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2016(2):76-82.
- [24]刘强.我国高校法人财产权及其治理机制研究[D].厦门:厦门大学,2017:53-71.

收稿日期 2017-04-28

基金项目:国家社会科学基金“十二五”规划2014年度教育学一般课题“民办普通高校师资队伍发展困境、制度缺陷与对策研究”(B14140109)

作者简介:刘强,男,山东威海人,厦门大学教育研究院、高等教育质量建设协同创新中心博士研究生,研究方向为高等教育理论与管理。